Deutscher Bundestag **Drucksache 19/10716**
19. Wahlperiode 05.06.2019

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Florian Toncar, Christian Dürr, Markus Herbrand, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/10359 –

Öffnung des Transparenzregisters durch die Umsetzung der 5. EU-Geldwäscherichtlinie

Vorbemerkung der Fragesteller

Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Rat haben sich im Rahmen der Trilogverhandlungen am 15. Dezember 2017 auf die Novellierung der Geldwäscherichtlinie geeinigt. Am 19. April 2018 beschloss das Europäische Parlament die Richtlinie, der Rat folgte am 14. Mai 2018. Die sog. 5. Geldwäscherichtlinie ist von den Mitgliedstaaten bis zum 10. Januar 2020 umzusetzen.

Bereits die 4. Geldwäscherichtlinie führte das sog. Transparenzregister ein. Über dieses müssen Gesellschaften oder sonstige juristische Personen seit dem 1. Oktober 2017 Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer machen, sofern sich diese Angaben nicht bereits aus Eintragungen und Dokumenten aus bestimmten anderen öffentlichen Registern ergeben. Eintragungspflichtig sind natürliche Personen, die unmittelbar oder mittelbar mehr als 25 Prozent (1) der Kapitalanteile hält, (2) der Stimmrechte kontrolliert oder auf vergleichbare Weise Kontrolle ausübt. Erfasst werden dadurch auch Gesellschafter, die nur über ein Mehrstimmrecht oder einen Stimmrechtspool mehr als 25 Prozent der Stimmrechte kontrollieren.

Mitteilungspflichtige Daten sind gemäß § 19 Absatz 1 des Geldwäschegesetzes (GwG) der Vor- und Familienname, das Geburtsdatum, der Wohnort, der Typ des wirtschaftlich Berechtigten (fiktiv oder tatsächlich) sowie Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses. Besonders sensibel ist das Merkmal von „Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses“, welches nach Ansicht der Fragesteller in der Gesamtschau mit den personenbezogenen Daten erhebliche Einblicke in die Vermögensverhältnisse ermöglichen kann.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 4. Juni 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Bislang ist die Einsichtnahme in das Transparenzregister gestaffelt: Zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben ist Behörden der Zugang vollumfänglich gestattet; Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 GwG dürfen zur Erfüllung ihrer Kundensorgfaltspflichten ebenfalls Einsicht nehmen.

Sonstige Personen können gemäß § 23 Absatz 1 Nummer 3 GwG nur bei Darlegung eines berechtigten Interesses Zugang bekommen und nur den Monat und das Jahr der Geburt des wirtschaftlich Berechtigten und sein Wohnsitzland einsehen. Dies betrifft beispielsweise Journalisten oder Nichtregierungsorganisationen, die sich beispielsweise gegen Geldwäsche, Korruption oder Terrorismusfinanzierung einsetzen. Dass dieser Zugang gewährt ist, unterstützen die Fragesteller ausdrücklich, denn die Identifikation von wirtschaftlich Berechtigten ist ein hohes Gut im Kampf gegen diese Straftaten.

Die 5. EU-Geldwäscherichtlinie jedoch sieht nunmehr vor, anstatt nur Personen mit einem berechtigten Interesse, allen Mitgliedern der Öffentlichkeit das Transparenzregister zugänglich zu machen. Künftig soll jedermann Name, Monat und Jahr der Geburt, das Wohnsitzland und die Staatsangehörigkeit des wirtschaftlich Berechtigten sowie Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses einsehen können.

1. Wie ist der Verfahrensstand der Umsetzung der 5. Geldwäscherichtlinie?

   Insbesondere – gibt es bereits Ressortabstimmungen?

   Wann ist mit einem Gesetzentwurf der Bundesregierung zu rechnen?

Die Ressortabstimmung zum Referentenentwurf zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/843) wurde am 10. April 2019 eingeleitet. Seit dem 20. Mai 2019 befindet sich der Gesetzentwurf in der Länder- und Verbändeanhörung. Nach Abschluss der Länder- und Verbändeanhörung sowie der Ressortabstimmung ist die Kabinettbefassung geplant.

2. Welche Spielräume lässt der europäische Gesetzgeber den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der 5. Geldwäscherichtlinie, und wie plant die Bundesregierung, diese beim nationalen Gesetzgebungsprozess umzusetzen?

Im Hinblick auf den Zugang der Öffentlichkeit zum Transparenzregister lässt die Änderungsrichtlinie keinen Spielraum. Dies soll daher 1:1 umgesetzt werden.

Nach den Richtlinienvorgaben haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eine Online-Registrierung zur Identifizierung aller Personen einzurichten, die Informationen aus dem Transparenzregister anfordern, sowie die Zahlung einer Gebühr für die Einsichtnahme zu erheben. Hiervon hat der Gesetzgeber bereits mit Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (RL (EU) 2015/849) Gebrauch gemacht und eine Registrierungs-pflicht sowie eine Gebührenfinanzierung des Transparenzregisters vorgesehen. Der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie sieht eine Beibehaltung dieser erst im Jahr 2017 vom Gesetzgeber verabschiedeten Verfahrensweise vor.

Ein weiterer Spielraum besteht hinsichtlich des Umfangs der Daten zu den wirtschaftlich Berechtigten, die der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Der Öffentlichkeit ist mindestens Zugang zu Name, Monat und Jahr der Geburt, Wohnsitzland und Staatsangehörigkeit (soweit bekannt) des wirtschaftlich Berechtigten sowie Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses zu gewähren. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten Zugang zu weiteren Informationen wie Geburtstag und Kontaktdaten der wirtschaftlich Berechtigten gewähren. Die Bundesregierung beabsichtigt jedoch zum Schutz der personenbezogenen Daten

der wirtschaftlich Berechtigten nicht, von der erweiterten Möglichkeit Gebrauch zu machen und Zugang zu weiteren als den mindestens erforderlichen Daten zu gewähren.

3. Wie viele Anträge auf Einsichtnahme gem. § 23 Absatz 1 Nummer 3 GwG gingen im Jahr 2018 im Transparenzregister ein, von wem kamen sie, und wie wurden sie beschieden?

Im Jahr 2018 wurden insgesamt 1003 Anträge auf Einsichtnahme aus dem Personenkreis der Öffentlichkeit nach § 23 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 des Geldwäschegesetzeses (GwG) gestellt. In 512 Fällen wurde dem Antrag stattgegeben und in 421 Fällen wurde der Antrag abgelehnt. Bei 70 Anträgen wurde der Antrag durch den Antragsteller zurückgenommen. Eine Kategorisierung der Antragsteller nach § 23 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 GwG erfolgt durch die registerführende Stelle nicht.

4. Aus welchen Gründen hält die Bundesregierung die Öffnung des Transparenzregisters für vereinbar mit dem Europarecht, insbesondere mit den Artikeln 7, 8 und 16 der Grundrechtecharta sowie Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention unter der Beachtung der Tatsache, dass die öffentliche Einsehbarkeit von Vermögensverhältnissen und Beteiligungen von wirtschaftlich Berechtigten über die geschäftliche hinaus eine erhebliche private Dimension hat?

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen und von dem Rat und dem Europäischen Parlament im Gesetzgebungsverfahren verabschiedeten EU-Richtlinien unterliegen der Prüfung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht (einschließlich der Grundrechte) der jeweiligen juristischen Dienste dieser Institutionen.

Gemäß Erwägungsgrund 51 der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäsche-richtlinie wahren die Richtlinienvorgaben die durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Grundrechte und Grundsätze, insbesondere das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7 der Charta), das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8 der Charta) und die unternehmerische Freiheit (Artikel 16 der Charta).

Die Verbreitung personenbezogener Daten des wirtschaftlichen Eigentümers betrifft die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten, die in den Artikeln 7 bzw. 8 der Charta niedergelegt sind. Artikel 52 Absatz 1 der Charta lässt allerdings Einschränkungen der Ausübung jener Rechte zu. Jede derartige Einschränkung muss, um rechtmäßig zu sein, folgenden drei Kriterien genügen: der Eingriff muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten; mit dem Eingriff muss ein berechtigtes Ziel verfolgt werden und bei dem Eingriff ist die Verhältnismäßigkeit zu wahren. Das Vorgehen muss deshalb für die Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sein und darf nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen.

Die Ausgestaltung des Transparenzregisters in Deutschland berücksichtigt einerseits das allgemeine öffentliche Interesse an der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch Herstellung von Transparenz über wirtschaftlich Berechtigte. Andererseits werden die Grundrechte der betroffenen Personen in ausgewogener Weise geachtet. Hinsichtlich der Einzelheiten der Ausgestaltung wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

5. Ist der Bundesregierung die Stellungnahme des EU-Datenschutzbeauftragten Wojciech Wiewiórowski vom 2. Februar 2017 bekannt, in der dieser von „einem signifikanten und unnötigen Risiko für das individuelle Recht auf Privatsphäre und Datenschutz“ im Falle eines öffentlichen Registers spricht (https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2017/17-02-02_Opinion_AML_EN.pdf)?

   Wie positioniert sich die Bundesregierung hierzu?

Die Stellungnahme des EU-Datenschutzbeauftragten vom 2. Februar 2017 ist der Bundesregierung bekannt. Ziel muss es sein, eine Balance zwischen dem Bemühen um mehr Transparenz und den schutzwürdigen Interessen des Einzelnen an der Wahrung seiner Privatsphäre in wirtschaftlichen Angelegenheiten zu gewährleisten. Diesem Ziel wird mit der konkreten Ausgestaltung der Zugangsregelungen Rechnung getragen. Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

6. Aus welchen Gründen hält die Bundesregierung die Öffnung des Transparenzregisters für vereinbar mit dem Grundgesetz, insbesondere mit Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) (Recht auf informationelle Selbstbestimmung), bzw. wie plant die Bundesregierung, den öffentlichen Zugang zum Register grundgesetzkonform zu gestalten?

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. nur Beschluss des BVerfG vom 18. Mai 2016 (1 BvR 895/16 –, Rn. 29)) unterliegen EU-Richtlinien grundsätzlich keiner grundrechtlichen Überprüfung. Auch die sie umsetzenden nationalen Regelungen sind regelmäßig nicht an den Grundrechten des Grundgesetzes zu messen, soweit das Unionsrecht keinen Umsetzungsspielraum lässt, sondern zwingende Vorgaben macht. Das ist bei dem vorgesehenen öffentlichen Zugang zum Transparenzregister der Fall (siehe Antwort zu Frage 2). Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

7. Wird der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Ulrich Kelber beim Gesetzgebungsverfahren konsultiert werden?

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz wurde zusammen mit den Ressorts am 10. April 2019 konsultiert.

8. Wie schätzt die Bundesregierung die Gefahr ein, dass wirtschaftlich Berechtigte durch die öffentliche Einsehbarkeit ihrer Daten Opfer eines Betrugs, einer Entführung, von Erpressung, Gewalt oder Einschüchterung werden?

Im Transparenzregister wird nicht die konkrete Anschrift der wirtschaftlich Berechtigten, sondern nur der Wohnort erfasst. Die Angabe zum Wohnort ist jedoch für den Personenkreis der Öffentlichkeit nicht einsehbar. Hinsichtlich der beschränkten Daten, die für die Öffentlichkeit zugänglich sind, wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

Über die aus präventiven Gründen erforderliche Registrierungspflicht ist für die in der Frage aufgeführten Fälle feststellbar, wer Einsicht in das Transparenzregister genommen hat. Zudem können die wirtschaftlich Berechtigten u. a. bei Vorliegen von Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass sie Opfer einer der in § 23 Absatz 2 Satz 2 GwG genannten Katalogtat werden können, einen Antrag auf Beschränkung der Einsichtnahme in ihre Daten stellen.

Darüber hinaus ist im Transparenzregister keine Suche nach natürlichen Personen möglich, sondern nur nach Vereinigungen nach § 20 Absatz 1 und nach Rechtsgestaltungen nach § 21 GwG.

Durch das Zusammenspiel der vorstehend genannten Maßnahmen werden unter gleichzeitiger Wahrung der Richtlinienvorgaben ein höchst möglicher Schutz der personenbezogenen Daten und damit zugleich eine Reduzierung möglicher Gefahren erreicht.

9. Plant die Bundesregierung, bei der Umsetzung der 5. Geldwäscherichtlinie den Zugang zum Transparenzregister gemäß Artikel 30 Absatz 5a nur unter einer Gebühr zuzulassen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

10. Welche Ausnahmeregelungen kann sich die Bundesregierung darüber hinaus vorstellen, um die Daten der wirtschaftlich Berechtigten weiterhin zu schützen?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 2 und 8 verwiesen. Darüber hinausgehende Regelungen sind aufgrund der Richtlinienvorgaben nicht möglich.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333